

La reconnaissance internationale de l'Etat

La reconnaissance internationale de l'Etat constitue un élément incontournable de l'insertion des Etats dans le jeu des relations internationales et bilatérales. Elle consiste en un « **acte par lequel un Etat existant déclare tenir pour un Etat une collectivité nouvellement apparue et revendiquant cette qualité et s'engage à la traiter comme tel dans les relations qu'il entretiendra désormais avec elle** »¹. La question est de savoir, au-delà de la forme que peut prendre la reconnaissance et de ses effets, si celle-ci est déterminée par des considérations objectives et juridiques ou bien au contraire subjectives et politiques.

I. La reconnaissance internationale de l'Etat est un acte unilatéral discrétionnaire plus souvent conduit par des considérations politiques que par le droit international

A) La reconnaissance internationale de l'Etat est un acte unilatéral susceptible de prendre des formes variées et nécessaire à l'établissement de relations internationales et bilatérales

L'acte par lequel un Etat reconnaît la qualité d'Etat à une collectivité nouvellement apparue peut prendre des formes variées. Si la reconnaissance fait l'objet d'un acte spécial, comme c'est normalement le cas, elle est dite **expresse**. Elle est également expresse lorsqu'elle se trouve incluse dans un acte qui, sans être revêtu du caractère solennel du précédent, laisse clairement transparaître l'intention de son auteur de reconnaître le nouvel Etat. C'est le cas, par exemple, du message de félicitations que le chef d'Etat adresse à un gouvernement provisoire après l'accession du pays à l'Indépendance. La reconnaissance peut également être **tacite** ou implicite, lorsque les relations qui lient deux Etats induisent nécessairement qu'ils possèdent tous deux cette qualité. La doctrine considère ainsi que l'établissement de relations diplomatiques, qui reposent sur une accréditation entre chefs d'Etat, est une reconnaissance tacite de l'Etat. De la même façon, l'Etat qui reçoit des agents consulaires étrangers reconnaît implicitement la qualité d'Etat au sujet qui les envoie ; la conclusion d'un traité bilatéral ou d'une convention multilatérale restreinte induit également la qualité d'Etat de toutes les parties². En revanche, la participation à une conférence ou une organisation internationale large ne paraît pas valoir reconnaissance des Etats en question.

La reconnaissance par un Etat d'une entité ayant cette qualité ne crée pas de droits au profit de son auteur, mais au contraire des obligations. Par cet acte, il déclare qu'une situation de fait existe à ses yeux, et il ne peut dès lors s'en dédire. L'acte lui est désormais **opposable** et il est tenu de se comporter envers le nouvel Etat comme avec tous les autres. L'acte de reconnaissance est d'ailleurs un **prélude indispensable à l'établissement de relations diplomatiques** : les Etats-Unis, ayant reconnu la Chine en 1971, ont institué des relations diplomatiques avec cette dernière en 1978. L'Etat non reconnu ne peut prétendre à exercer d'autres compétences que ses compétences internes. Il ne peut par ailleurs **faire valoir ses droits internationaux** que s'il est reconnu par un nombre suffisant d'Etats. Par exemple, la Rhodésie, qui constituait objectivement un Etat en 1965 (avant de devenir le Zimbabwe en 1979), a fait l'objet d'une tentative de reconquête par le Royaume-Uni. Elle ne pouvait faire valoir son droit à l'intégrité, puisque seule l'Afrique du Sud avait reconnu son indépendance. La reconnaissance internationale par un bon nombre d'Etat permet à l'entité reconnue de mener une vie internationale complète.

B) Dans la pratique, la reconnaissance internationale de l'Etat est utilisée de façon discrétionnaire à des fins souvent plus politiques que juridiques

La reconnaissance internationale étant un pouvoir discrétionnaire, il n'y a rien d'étonnant à ce que sa **pratique** soit **fluctuante** d'un Etat à l'autre, et d'une époque à l'autre. Rien dans le droit international n'oblige un Etat à reconnaître la qualité d'Etat à une entité donnée, quand bien même elle posséderait tous les éléments constitutifs de l'Etat, à savoir un territoire, un peuple et un Gouvernement souverain. C'est pourquoi ce sont souvent des considérations politiques qui guident l'octroi de la qualité d'Etat.

On a ainsi pu voir des **reconnaissances prématurées** ou anticipées accordées à des Etats, qui n'en étaient pas encore tout à fait, mais en avaient besoin pour asseoir une indépendance encore incertaine (décolonisations, Bosnie Herzégovine en 1991). Mais plus frappantes encore sont les **reconnaissances tardives ou jamais accordées**, pour des raisons purement politiques. Israël n'est d'ailleurs pas reconnue par certains Etats arabes, et Taïwan est considérée comme une province en état d'insurrection par la Chine. Le refus de reconnaître l'indépendance du Kosovo par Chypre et l'Espagne est d'ailleurs motivé par des raisons de politique intérieure : Chypre craint une contagion aux Turcs du Nord de l'île, l'Espagne redoute les mouvements indépendantistes basques et catalans.

Les reconnaissances peuvent en outre être rendues **conditionnelles**, démontrant ainsi l'étendue du pouvoir discrétionnaire des Etats ou organisations internationales dans ce domaine. Les Etats de la CEE ont ainsi adopté des

¹ Combacau et Sur, Droit international public

² Il semble néanmoins qu'une convention multilatérale très large ne puisse pas être interprétée comme une reconnaissance de l'Etat, dans la mesure où les parties, n'étant pas dans le cadre de relations bilatérales, peuvent largement s'ignorer.

« lignes directrices » en 1991 posant plusieurs conditions à la reconnaissance de nouveaux Etats issus de l'ex-URSS et de l'ancienne Yougoslavie : le respect de la démocratie, des droits de l'homme et des minorités, l'inviolabilité des frontières, le respect des accords de désarmement et de non prolifération, l'engagement de régler par les négociations les successions d'Etat et les conflits régionaux.

II. Néanmoins, le droit international pose quelques limites à la liberté laissée aux Etats de reconnaître ou non une collectivité qui revendiquerait la qualité d'Etat, sans que les conséquences en soient excessivement dommageables pour autant

A) Le pouvoir discrétionnaire des Etats est cependant entravé par certaines règles posées par le droit international, susceptibles d'empêcher la reconnaissance internationale de l'Etat

Le droit international doit normalement empêcher les reconnaissances prématurées, qui, au stade de développement où se trouve l'entité en question, peuvent être considérées comme des soutiens à des mouvements insurrectionnels constitutifs d'**ingérence**, prohibée par le droit international public.

Mais le droit international interdit également de reconnaître un Etat qui se serait constitué en usant illicitement de la force. Cette idée est apparue pour la première fois en 1931, lorsque les Etats-Unis, par la voix du secrétaire d'Etat Stimson (d'où le nom de **doctrine Stimson**), ont refusé de reconnaître le Manchoukouo, créé à la suite de l'invasion de la Mandchourie par le Japon. La Société des Nations l'a reprise en 1932. La **résolution 2625** de l'Assemblée Générale de l'ONU sur les relations amicales entre Etats a quant à elle indiqué que « nulle acquisition de territoire par la menace ou l'emploi de la force ne sera reconnue comme légale ».

Hormis ces cas de recours illicites à la force, l'obligation de non reconnaissance s'impose lorsqu'il y a une **violation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes**. Le Conseil de Sécurité de l'ONU a ainsi décidé en 1970 que ses Etats membres ne reconnaîtraient pas la Rhodésie du Sud, autoproclamée par le pouvoir blanc en 1965. La Cour Internationale de Justice a également considéré, dans un avis de 1971, qu'il existait une obligation de s'abstenir de tous actes impliquant la reconnaissance de la présence de l'Afrique du Sud en Namibie.

Au delà du droit international, le pouvoir discrétionnaire des Etats peut aussi être entravé par le jeu des relations diplomatiques. Certains Etats cherchent ainsi parfois à imposer une obligation de non reconnaissance à leurs partenaires diplomatiques ou commerciaux. C'était l'objet de la **doctrine Hallstein** en 1955, par laquelle l'Allemagne fédérale menaçait de rompre toute relation diplomatique avec les Etats qui reconnaîtraient la RDA. La Chine populaire à l'heure actuelle exerce des pressions visant à la non reconnaissance de Taïwan. On voit donc que les considérations politiques ne sont pas non plus absentes de la non reconnaissance.

B) La non reconnaissance, si elle constitue un handicap politique majeur pour l'entité visée, n'entrave cependant pas son existence, dès lors que les conditions sont réunies pour lui attribuer cette qualité

Cependant, la non reconnaissance n'a pas toujours des conséquences capitales sur l'entité non reconnue. En effet, si l'on s'en réfère à la **thèse déclarative**, l'existence de l'Etat n'est pas remise en cause par un refus de reconnaissance : la situation objective existe bel et bien. Cette thèse s'oppose frontalement à celle de Jellinek, dite **thèse constitutive**, pour qui la reconnaissance internationale est le 4^{ème} élément constitutif de l'Etat. L'Etat n'existe pas tant qu'il n'est pas reconnu par la communauté internationale. Mais, si l'on observe le droit positif, il semble que ce soit la thèse déclarative qui prévale. L'existence d'un Etat ne dépend pas du fait qu'il soit reconnu, comme le montre plusieurs conventions internationales. L'article 9 de la Charte de Bogota, qui fonde l'Organisation des Etats Américains en 1948, ou bien encore l'article 3 de la Déclaration de Montevideo (Conférence panaméricaine de 1933), disposent que « l'existence politique de l'Etat est indépendante de sa reconnaissance par d'autres Etats ».

Certes, une non reconnaissance absolue constitue un handicap majeur pour l'entité qui se revendique comme Etat, et ne peut dès lors établir des relations diplomatiques avec ceux qui ne l'ont pas reconnue. Cependant, dans la pratique, la non reconnaissance par quelques Etats n'est pas un obstacle absolu à la vie internationale. D'ailleurs, «[l]a pratique abonde en Etats non reconnus (RDA, Israël, Mongolie extérieure, etc.) dont la personnalité juridique n'a pas été contestée, d'autant moins d'ailleurs que certains de ceux qui ne les reconnaissaient pas ont plus d'une fois cherché à les engager dans les liens de conventions dont la force obligatoire n'a jamais été mise en doute (non-prolifération nucléaire, désarmement, etc.)»³. Dès lors que les éléments constitutifs de l'Etat sont réunis, les Etats ne peuvent l'ignorer et sont tenus de se comporter selon les règles du droit international : « **la liberté de ne pas reconnaître ne signifie pas la liberté de se comporter à l'égard de l'Etat non reconnu d'une façon contraire aux exigences de son statut** »⁴. Par ailleurs, la non reconnaissance ne s'oppose pas à l'établissement de relations commerciales fructueuses, si l'on se réfère à Taïwan.

³ J. Verhoeven

⁴ Combacau et Sur, Droit international public